

# Perusturvan poiskäännytettyt

ANNE MÄÄTTÄ

Sosiaaliturvan odotetaan nimensä mukaisesti tarjoavan turvaa tilanteissa, joissa jotkut elämään liittyvät riskitilanteet muodostavat esteen omaehtoiselle selviytymiselle. *Työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen* tulisi synnyttää perustuslain mukainen oikeus sosiaaliturvaetuuteen tai palveluun. Käytännössä avuntarvitsija ei aina saa tarvitsemaansa tukea. Tarjotut interventiot saattavat jäädä puutteellisiksi, ne voivat olla epätarkoituksenmukaisia tai pahimmillaan johtaa tilanteen huononemiseen. Joskus avuntarvitsija tulee täydellisesti torjutuksi tuen piiristä.

Tässä artikkelissa tarkastellaan elämään liittyviä riskitilanteita, joissa avuntarvitsijalta evätään perusturvaksi määriteltävä etuus. Institutionaalisissa kohtaamisissa tapahtunutta epäämistä lähestytään poiskäännyttämisen käsitteen avulla. Poiskäännyttäminen määritellään sosiaalisen syrjäyttämisen aktiiviseksi muodoksi, jossa haavoittuvassa asemassa oleva yksilö suoraan tai epäsuorasti ohjataan muualle tai hänen avuntarpeensa torjutaan kokonaan (Hänninen & Karjalainen 2006). Poiskäännyttämisen mallin neljää muotoa – sulkeumaa, käännytystä, siirrantää ja torjuntaa – arvioidaan empiirisen aineiston avulla. Vastavaa systemaattista tarkastelua ja arviointia ei ole aikaisemmin tehty.

Tutkimusaineistona on kirjoituspyynnöllä saadut 112 kirjoitusta sosiaaliturvan epäkohdist. Kirjoituksessa pyydettiin kuvaamaan omaa tai läheisen tilannetta, jossa pyrkimyksistä huolimatta ei ole saatu tilanteeseen tarvittavaa sosiaalitur-

vaa. Kuvattuja poiskäännyttämistilanteita luetaan teorialähtöistä sisällönanalyysia hyödyntäen. Tulkinnan lähtökohtana on yksilön näkökulma. Kirjoituksia analysoimalla selvitetään, millaista poiskäännyttämistä perusturvaetuuksia haakevat henkilöt ovat kohdanneet. Analysoimalla poiskäännyttämistilanteita käytännön esimerkkien kautta tullaan arvioimaan ja uudelleen muotoilemaan Sakari Hännisen ja Jouko Karjalaisen (2006) kuvaamaa poiskäännyttämisen mallia. Johtopäätöksissä paikallistetaan palvelujärjestelmässä olevia aukkopaiikkoja ja otetaan kantaa siihen, kuka tänä päivänä kantaa vastuun sosiaalisesta turvallisuudesta tilanteissa, joissa joudutaan ansioturvan ulkopuolelle.

## Perusturva ja vähimmäisturva

Oikeus perustoimeentulon turvaan määritellään perustuslain 19. §:n toisessa momentissa. Lain mukaan perustoimeentulo on turvattava, kun ihminen kohtaa sosiaalisia riskejä, eli työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Tarkasteltavana oleva sosiaaliturva rajataan tässä artikkelissa etuuksiin, joita myönnetään työelämän ulkopuolella olevien ja ansiosidonnaisten etuuksien piiriin kuulumattomille henkilöille tai kotitalouksille. Rajaus määrittää etuudet perusturvaksi.

Perusturvaan kuuluvat etuudet ovat kansan- ja perhe-eläkkeet, työttömyysetuudet, sairaus- ja vanhempainpäivärahat, kotihoidon tuet, hoitorahat, opintoraha, vuorottelukorvaus, kuntoutusraha ja harkinnanvarainen kuntoutusavustus, äitiysavustus, lapsilisä, elatustuki, adoptiotuki, asumisen tuet, vammaisetuudet, lapsikorotus ja rintamalisät. Näistä ainakin yhtä etuutta myönnetään kolmelle neljästä suomalaisesta kotitaloudesta. 128 000 kotitalouden tuloista 90 prosent-

1 Kirjoituspyyntö julkaistiin seuraavissa lehdissä tai Internet-sivuilla: Acatiimi, Ilkka, Kainuun Sanomat, Kaleva, Karjalainen, Kelan Sanomat, Keskisuomalainen, Kymen Sanomat, Lapin Kansa, Maaseudun Tulevaisuus, Oulu-lehti, Pohjalainen, Pohjolan Sanomat, Porin Sanomat, Savon Sanomat, Tamperelainen sekä HFU (Help for Underprivileged ry).

tia koostuu perusturvaetuksista. (Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011, 16 17, 76; Tulonjakotilasto, Pienituloisuus 2009, 3.) Toimeentulotuki on yleisesti määritelty perusturvaetuksien ulkopuolelle, koska se on viimeisin vähimmäisetuus (ks. Kuivalainen 2010, 379). Suuri osa esimerkiksi työmarkkinatuen saajista joutuu turvautumaan toimeentulotukeen, koska turva matalan tason vuoksi muutoin jäisi riittämättömäksi (Hannikainen-Ingman & al. 2012, 7). Toimeentulotuen voi todeta muuttuneen täydentäväksi eikä suinkaan enää viimesijaiseksi etuudeksi (Haapola 2004). Tällä perusteella toimeentulotuki otetaan mukaan artikkelissa tarkasteltavana olevaan perusturvaan.

Perusturvan luonteeseen kuuluu syyperusteisuus, eli sitä myönnetään lähtökohtaisesti sosiaalisen riskin kohdatessa. Syyperusteinen oikeus voidaan evätä tarveharkinnan, eri tukimuotojen tai palkkatyön ja tulonsiirtojen yhteisvaikutuksen seurauksena. Syyperusteisten etuuksien heikkoutena on, että ne huomioivat huonosti riskejä, joita syntyy muun muassa työelämän muutosten, kuten freelancer-työn yleistymisen, lyhytkestoisten palkkatyösuhteiden sekä palkkatyön ja perhe-elämän yhdistämisen seurauksena (Koistinen 2009). Näihin riskeihin liittyy, että ne ovat kasautuvia ja kohdistuvat usein samoille yksilöille. Toisaalta ne saattavat yllättää myös hyvässä työmarkkina-asemassa olevat, sillä esimerkiksi työn ja perhe-elämän yhdistämiseen liittyvät haasteet koskettavat kaikkia. (Poutanen 2010, 184.)

Perusturvaetuksien tarveharkintaisuus tuo mukanaan vahvan valvonnan ja hakijalle velvollisuuden todistaa oikeutensa etuuden saamiseksi. Tarveharkinta velvoittaa huomioimaan hakijan ja hänen perheensä tulot sekä usein myös varallisuuden haettaessa asumistukea, lasten kotihoidon tukea, työmarkkinatukea tai toimeentulotukea (Särkelä & Eronen 2007, 53; Kuivalainen 2010, 380). Perusturvaetuuksiin liittyvät ehdot aiheuttavat byrokraloukkuja; etuuksien ja pienten ansiotulojen yhteensovituksista syntyy paperisotaa ja asiointipakkoa, etuuksien viivästy mistä ja tukien maksatuksen katkeamisvaaraa (Karjalainen & Moisio 2010, 113).

Perusturvan heikko taso ja etuuksien myöntämiseen liittyvät tiukat ehdot tekevät työn ulkopuolelle joutumisesta toimeentuloriskin. Työttömien tai vähimmäisturvan varassa elävien kotitalouksien toimeentulovaikkeudet ovat yleisiä (Moisio 2010, 194), koska heikentynyt perusturva ei

kykene suojaamaan köyhyydeltä (Kangas & Ritakallio 2008, 22; Hiilamo & al. 2010, 7). Väestöryhmittäin tarkasteltuna toimeentulovaikkeuksia esiintyy keskimääräistä yleisemmin pienituloisilla, tuloistaan suuria asumismenoja maksavilla kotitalouksilla, opiskelijoiden, yhden huoltajan ja alle 65-vuotiailla yhden henkilön kotitalouksilla (Tulonjakotilasto 2009, Subjektiivinen toimeentulo, 2,4).

## Poiskäännyttäminen eli diversio

Artikkelissa analysoitavan poiskäännyttämisen käsitettä voidaan taustoittaa Pohjois-Amerikassa käydyn diversiokeskustelun avulla. Diversiokeskustelu lähti liikkeelle 1990-luvun puolivälissä tehtyjen vähimmäisturvamuutosten mukana. Muutosten taustalla oli TANF-tukea (Temporary Assistance for Needy Families) kohtaan esitetty kritiikki, jonka mukaan tuki lisää riippuvaisuutta valtiosta, kannustaa pysymään työn ulkopuolella ja väheksyy kahden vanhemman perherakennetta. Diversio liitetään toimenpiteisiin, joilla vähimmäisturvan hakija pyritään tuen sijaan ohjaamaan työhön tai aktivoitumisenpiteiden piiriin (Moffit 2008, 14). Diversiotoimenpiteet voivat olla *suoria* tai *epäsuoria*. Suorat toimenpiteet sisältävät ohjaamisen työhön, toisen tukimuodon, perheen, epävirallisen avun tai työllistämistoimenpiteiden piiriin etuuden sijaan (Ridzi & London 2006, 725, 728; Schram & al. 2010, 740). Epäsuorat toimenpiteet tarkoittavat tuen hakemiseen liittyviä hankaloittavia tekijöitä, joiden seurauksena avuntarvitsija ei hae tukea lainkaan. Hankaloittavia tekijöitä ("hazle factors") ovat esimerkiksi tuen hakemiseen liittyvä byrokratia, paperisota ja asiakkaalle määritellyt velvollisuudet, kuten yhteydenotot useisiin virkamiehiin. Tätä epäsuoraa diversiota kutsutaan nimellä procedural diversion (Mayers & Lurie 2005, 26). Sisällöllisten tekijöiden mukaan sen voisi kääntää esikäännyttämiseksi, mutta sillä on yhtäläisyyttä myös Anna Metterin (2004) käyttämän portinvartioinnin käsitteen kanssa.

Diversio eli poiskäännyttäminen on prosessinomainen kokonaisuus, joka sisältää poiskäännyttäjän ja poiskäännytetyn sekä vaiheita, joiden lopputuloksena avuntarvitsija käännytetään pois tuen piiristä. Hänninen ja Karjalainen (2006, 8–10) määrittelevät poiskäännyttämisen sosiaalisen syrjäyttämisen aktiiviseksi muodoksi, jos-

sa haavoittuvassa asemassa olevat yksilöt voidaan suoraan tai epäsuorasti ohjata muualle tai torjua kokonaan avun tai tuen piiristä. Pois käännettäessä instituutiot ja viranomaiset valikoivat, luokittelevat, erottelevat ja valikoivat yksilöitä, jolloin ne pakottavat apua tarvitsevat henkilöt kauppittelemaan itseään ollakseen sopivia ja tulakseen valituiksi järjestelmän ehdoilla. Poiskäännyttämisen kohteeksi joutuvia riskiryhmiä ovat erityisesti pitkäaikaisesti työmarkkinoiden ulkopuolelle joutuneet tai epätyypillisissä työsuhteissa olevat sekä velkaantuneet henkilöt.

Hänninen ja Karjalainen (2006) jakavat poiskäännyttämisen neljään eri muotoon viranomaisen toiminnan seurausten vakavuuden mukaan: sulkeumaksi, käännetykseksi, siirrännäksi tai torjunnaksi. Muodoista ensimmäinen on lievin ja viimeinen vaikein. *Sulkeuma* tarkoittaa tilannetta, jossa henkilö määritellään työttömäksi työnhakijaksi, vaikka työtä ei todellisuudessa ole tarjolla. *Käännyttäminen* tarkoittaa toiminnan kohteena olevan henkilön tai hänen käyttäytymisensä muokkaamista paremmin järjestelmän toimintalogiikkaan soveltuvaksi. Esimerkiksi työttömästä pyritään tekemään yrittäjä, jolloin käännystoimenpiteiden tarkoituksena on parantaa henkilön työmarkkinakelpoisuutta. *Siirräntä* tarkoittaa vaikeuksiin joutuneen ihmisen siirtämistä jonkin toisen tahon, kuten viranomaisen tai omaisen, vastuulle. Siirräntää on myös *viivytys* tai *päätöksen siirtäminen*. Pahimmillaan siirrännästä tulee ”luukuttamista”, eli tuenhakija joutuu kielteisen päätöksen seurauksena asioimaan usean eri tahon kanssa saadakseen tukea. Poiskäännyttämisen viimeinen ja vaikein muoto on *torjunta*. Se tarkoittaa haavoittuvassa tilanteessa olevan henkilön jättämistä oman onnensa tai epävirallisen avun varaan. Torjunta on pahimmillaan heitteillejätto, koska se epää oikeuden ihmisarvoiseen elämään. (Hänninen & Karjalainen 2006, 169–172.)

Huolimatta poiskäännyttämisen negatiivisista seurauksista Hänninen ja Karjalainen (2006, 171) huomauttavat, että poiskäännyttäminen saattaa myös avata mahdollisuuksia, joita tuenhakija ei itse kykene näkemään. Negatiivisten ja positiivisten seurausten arvioimiseksi poiskäännyttämisen prosessia tarkastellaan seuraavaksi empiirisen aineiston avulla. Analysoimalla kuvattuja tilanteita on mahdollista tehdä näkyväksi poiskäännyttämiseen liittyviä institutionaalisia prosesseja ja strategioita, jotka toimivat välittäjinä

kotitalouksien oloissa tapahtuvissa muutoksissa ja muovaavat kotitalouksien ja ihmisten kohtaloita (Hellsten 2007, 4; Room & Britton 2006, 280). Tarkastelemalla viranomaisten ja palvelujärjestelmän toimintaa voidaan tehdä näkyväksi myös palvelujärjestelmässä olevia aukkopaiikkoja.

## Aineisto ja analyysimenetelmä

Analysoitavan aineiston muodostavat kirjoituspyynnön avulla kerätyt kirjoitukset sosiaaliturvan epäkohdista ja välinputoamisen kokemuksista. Kaikkiaan kertyi 194 kirjoitusta, joissa kuvattiin omaa tai läheisen kokemusta haetuista etuuksista. Tämän tutkimuksen aineistoksi valittiin ne, joissa kuvattiin sosiaaliseen riskitilanteeseen liittyvää poiskäännyttämistä. Tällaisia kirjoituksia oli 112, joista naisten kohtaamia tilanteita oli 81 ja miesten kohtaamia 31. Iältään kirjoittajat olivat 21–93-vuotiaita.

Aineistoa analysoidaan teorialähtöisen sisällönanalyysin avulla. Tulkintakehyksenä käytetään edellä esiteltyä Hännisen ja Karjalaisen (2006) poiskäännyttämisen mallia ja pohjoisamerikkalaista keskustelua diversiosta (esim. Schram & al. 2010; Ridzi & London 2006). Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, *millaista poiskäännyttämistä perusturvaetuuksia hakevat henkilöt ovat kohdanneet*. Tulosluvussa poiskäännyttämistä konkretisoidaan kuvaamalla erillisiä vaiheita käytännön esimerkkien avulla ja johtopäätöksissä arvioidaan Hännisen ja Karjalaisen (2006) mallin ja empirian yhteneväisyyttä. *Analyyisin tuloksena syntyy uudelleen muotoiltu poiskäännyttämisen malli*.

Analyyysin ensimmäisessä vaiheessa poiskäännyttämistilanteita lähestytään deduktiivisesti koodaamalla<sup>2</sup> (coding) kirjoituksista kaikki poiskäännyttämiseksi määriteltävät kuvaukset eli tilanteet, joissa tuen hakija kuvaa jääneensä ilman tarvitsemaansa apua tai tukea. Tämän jälkeen kuvattu poiskäännyttäminen määritellään sulkeumaksi, käännetykseksi, siirrännäksi tai torjunnaksi. Eri muotojen välisten eroavaisuuksien ja yhtäläisyyksien paikallistaminen konkreettisesti esimerkeistä auttaa tarkentamaan Hännisen ja Karjalaisen määritelmää.

2 Analyyysin apuvälineenä on käytetty *Atlas.ti* 6.1.1. -ohjelmaa.

Tuenhakijaan liittyvät tekijät määrittävät osaltaan sitä, millaisia hänen kokemuksensa suhteessa palvelujärjestelmään tulevat olemaan. Siksi niiden rooli suhteessa koettuun poiskäännyttämiseen on hyvä tiedostaa analyysia tehdessä. Taustatekijöiden vaikutusten näkyväksi tekemiseksi koodataan kuvauksen kohteena olevan henkilön sukupuoli, haettu tukimuoto, ikä sekä perhetilanne. Näitä muutujia hyödynnetään yhdistelmähaussa (query), eli poiskäännyttämisen muodot ”ristiintaulukoidaan” suhteessa sosiaalisiin riskeihin, hakijan sukupuoleen, ikään ja palvelujärjestelmäkontakteihin. Tällainen tarkastelu mahdollistaa poiskäännyttämistilanteiden yksityiskohtaisemman vertailun. Taustatekijöiden roolia ei haluta ylikorostaa, mutta niiden avulla poiskäännyttämistä pyritään ymmärtämään kokonaisvaltaisemmin.

Tarkastelun lähtökohtana on yksilön näkökulma. Tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisen tekemä poiskäännyttämistoimenpide saattaa hänen näkökulmastaan vaikuttaa toisenlaiselta kuin sen seuraukset asiakkaan näkökulmasta ovat. Kirjoittajien kertomuksia luetaan ja analysoidaan fakthanäkökulman mukaisesti todistajanlausuntoina siitä, mitä kirjoittajille on tapahtunut heidän hakiessaan perusturvaetuuksia (vrt. Alasuutari 1999, 90 91, 96). Tulokinnan lähtökohtana ovat apua tarvitsevan henkilön kokemat poiskäännyttämisen seuraukset. Yleistyksiä aineiston ulkopuolelle ei tulla tekemään.

Tulosluvussa hyödynnetään suoria kirjoitusotteita, joiden tarkoituksena on vahvistaa kirjoittajan ääntä. Aineisto-otteiden valinnan perusteena on pyrkimys kuvata mahdollisimman monipuolisesti poiskäännyttämistä ja sen seurauksia kirjoittajien elämässä. Kirjoittajien ikä ilmoitetaan kymmenen vuoden tarkkuudella. Mikäli kirjoittaja ei ole ilmoittanut tarkkaa ikäänsä, arvio tehdään haettujen tukimuotojen ja kuvausten perusteella. Kirjoittajien anonymiteetin suojaamiseksi kirjoitukset jaetaan ilmansuunnittain Etelä-Suomeen, Itä-Suomeen, Länsi-Suomeen ja Pohjois-Suomeen. Tunnistamisen mahdollistavat tekijät aineisto-otteessa on korvattu merkinnällä (x).

## Rajautuvien mahdollisuuksien aiheuttama sulkeuma

Hännisen ja Karjalaisen (2006, 169) mukaan poiskäännyttämisen muodot ketjuuntuvat niin, että ankarampi muoto seuraa hienovaraisempaa.

Näistä lievimmäksi he määrittelevät sulkeuman, joka aiheutuu esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö määrittää työttömäksi työnhakijaksi, vaikka työtä ei ole tarjolla. Sulkeuma sanana kuvaa tilannetta, jossa asian eteneminen katkeaa. Aineiston perusteella sulkeuma aiheutui tilanteessa, jossa viranomaisen antama kielteinen päätös rajasi asiakkaan myöhempiä valinnanmahdollisuuksia. Kun ongelman ratkaiseminen estyi, avuntarvitsija joutui etsimään uusia keinoja tilanteensa selvittämiseksi. Saatua ratkaisua saattoi myös johtaa umpikujaan. Aineiston perusteella sulkeumatilanteeseen johtivat kielteiset työkyvyttömyyseläkepäätökset sekä työkyvyn ylläpitoon tai palauttamiseen tarvittavan hoidon tai kuntoutuksen puuttuminen.

Tyypillisimmin sulkeumaan johti tilanne, jossa työkyvytön joutui työmarkkinatuella saatuaan kielteisen päätöksen työkyvyttömyyden perusteella haetusta etuudesta. Rajautuneiden mahdollisuuksien seurauksena työttömäksi ilmoittautuminen saattoi tarjota ainoan toimeentulovaihtoehdon. Kun etuuden ehdot eivät olleet hakijan työkyvyn kanssa yhdenmukaisia, henkilö ei kyennyt tarttumaan hänelle osoitettuun työllistämistoimenpiteisiin ja tuen epäämisen perusteet täytyivät.

Työvoimakoulutus on vankila; jos olet työtön, joudut ennen pitkää johonkin koulutukseen. Jos koulutuksen alettua toteat ja kouluttajakin toteaa, että valinta oli väärä, olet joutunut vankilaan. Keskeyttämisestä, koska ei pystynyt enää menemään sinne, oli seurauksena karenssiaika. Vääränlaisessa koulutuksessa olemisen aiheuttaa stressiä ja turhautumista, joka altistaa sairastumiselle, joten onko se työllistymistä edistävä toimenpide. Kouluttajan todistaminenkaan ei auttanut karenssin alkamista. (N\_152\_Länsi-Suomi\_50-v.)

Hännisen ja Karjalaisen (2006) mukaan sulkeuma aiheutuu henkilön määrittäessä työttömäksi työnhakijaksi, vaikka työtä ei ole tarjolla. Tässä tapauksessa sulkeuma aiheutui päinvastaisessa tilanteessa. Nainen sai kaipaamansa työkyvyttömyyseläkkeen, mikä vapautti luukulta toiselle juoksemiselta. Kunto ja ikä olisivat mahdollistaneet tilapäisen tai osa-aikatyön, mutta neuvonnan puute ja etuuden perusteisiin liittyvä vaikeaselkoisuus eivät kannustaneet pyrkimään takaisin työmarkkinoille. Näin ollen tilanteen mukaisen etuuden ja sen mukaisen tukimuodon saaminen johti sulkeumatilanteeseen. Seurauksena oli umpikujamainen sulkeuma, koska etuuteen liittyvä byrokratia pakotti myönnetyn tukimuodon

don mukaiseen rooliin, vaikka tuensaaja koki tilanteensa eläväksi ja muuttuvaksi.

Olen työkyvyttömyyseläkkeellä enkä tiennyt mihin loukkuun joudun, vaikka olin onnellinen päätöksen saadessani viime vuoden keväällä. Hyvilläni olin, koska vähintään pari kertaa vuodessa katkennut kuntoutustuki aiheutti valtavan väsymyksen kaikkine periasioineen: lääkärinlausunto / mielenterveyskeskus, työvoimatoimisto / työnhakijaksi, sosiaalitoimi / toimeentulotuki, Kela / asumistuen muutos (työttömyysturva oli hieman isompi kuin kuntoutustuki) jne. Näin jälkikäteen olen edelleen sitä mieltä, että jos kohdallani joku tai jotkut olisivat, siis viranomaiset katso-neet kokonaisuutena elämäntilannettani ja toimineet sen mukaan, en ehkä olisi vielä työkyvyttömyyseläkkeellä. (N\_185\_Itä-Suomi\_40–50-v).

Terveysongelmista kärsivät henkilöt vuorottelivat työsuhteen mukaan yksityisen ja julkisen terveydenhuollon välillä, jolloin tarjolla olevat resurssit vaihtelivat. Saatavilla olevan hoidon taso määrittyi taloudellisen tilanteen perusteella, mikä asetti avuntarvitsijat eriarvoiseen asemaan keskenään. Julkisen terveydenhuollon tavoittamattomuus johti sulkeumaan; työkyvyn ylläpito ja palauttaminen olisivat vaatineet erikoislääkäreiden tukea tai kuntoutusta, mutta erityisesti ikääntyneillä pitkäaikaistyöttömillä oli suuria vaikeuksia saada terveyskeskuksen kautta tarvitsemaansa hoitoa (vrt. Kauppinen & al. 2010, 247; Kerätär & Karjalainen 2010). Seurauksena oli sulkeuma, koska työkyvyn kohentamiseen tai työkyvyttömyyden todentamiseen ei ollut mahdollisuutta. Paluu työmarkkinoille saattoi vaikeutua pysyvästi.

Alaselän jatkuvan kivun johdosta hakeuduin terveyskeskukseen ja yleislääkäri katsoi asian kuuluvan ortopedille. Kun sitten usean kuukauden odottelun jälkeen aika ortopedille lopulta järjestyi, terveyskeskuksesta tuli muutama päivä ennen tätä sovittua aikaa puhelu, jossa sanottiin, että heillä ei enää ole ortopedia. [...] Sittemmin terveyskeskuksesta annettiin ymmärtää, että ortopedia ei heille tule ja pyysivät kääntymään yksityisen lääkäri(keskuksen) puoleen. (M\_33\_Länsi-Suomi\_50–60-v.)

Kirjoittajien kokemusten perusteella sulkeuma ei ollut ensimmäinen poiskäännyttämisen muoto, vaan se seurasi siirrantää. Asiakas siirrettiin ensimmäisenä hakemansa tuen piiristä, jolloin hänen oli haettava epätarkoituksenmukaisempaa tukea. Kun myönnettävä tuki ei vastannut täysin asiakkaan tilannetta, tukeen oikeuttavien tekijöiden rajautuminen heikensi tuen saamisen mahdollisuuksia. Vaikka tuki myönnettiin, vain osa

tuensaannin kriteereistä täyttyi. Tämän seurauksena saattoi jäädä ehtoja, joita tuensaaja ei täyttänyt, ja tuki voitiin evätä häneltä myöhemmin näillä perusteilla. Epätarkoituksenmukainen tuki saattoi johtaa asiakkaan umpikujaan, jolloin tuen saamisen seuraukset vaikeuttivat hänen kokonaistilannettaan myöhemmin tai paluu tarkoituksenmukaisen tuen piiriin vaikeutui tai muodostui mahdottomaksi. Sulkeumatilanteet kohdistuivat erityisesti yli 50-vuotiaisiin kirjoittajiin, joilla oli työllistymistä vaikeuttavia terveysongelmia.

## ”Väärän” valinnan tehneiden käännyttäminen

Käännyttämisestä on kyse, kun *työttömästä työnhakijasta yritetään muokata työmarkkinakelpoinen ihminen, joka osaa myydä itsensä työn tarjoajille*. Myyminen saattaa tarkoittaa matalapalkkaisen työn teettämistä tai työntekijän työntämistä yksityisyrittäjäksi. (Hänninen & Karjalainen 2006, 169 170.) Käännyttämiseksi määriteltäviä poiskäännyttämistilanteita löytyi kirjoituksista vain muutama. Käännyttämisen kohteeksi joutuneet olivat luovan työn tekijöitä, yrittäjän puolisoita, jotka hakivat työmarkkinatukea, tai opiskelijoita, joiden opintotukioikeus oli loppunut.

Yrittäjien puoliset ja taiteellisen työn tekijät pyrittiin määrittelemään yksityisyrittäjiksi heidän ilmoittautuessaan työttömäksi työnhakijaksi. Heidän tuen tarpeensa määriteltiin suhteessa yrittäjäpuolisoon, mikä sivuutti työttömäksi jääneen oman ammattitaidon ja subjektiposition. Käännyttämisen kohteeksi joutuneiden kohdalla lähtökohtana olivat kieltävän päätöksen mahdollistavat perusteet, ei tuenhakijan kokonaistilanne. Käännytettyt tulkitsivat viranomaisten toiminnan kiusanteoksi.

Selitin työvoimatoimistoon, että en kykene tekemään puolisoni työnkuvaan liittyviä töitä eli teollisuusmaailasta, työvoimaviranomainen sanoi vain, että maala-tahan osaa kuka tahansa. Eli tällä perusteella en voi olla työtön työnhakija ja aika moni työnantaja kuitenkin palkkaa vain työttömiä työnhakijoita. (N\_04\_Pohjois-Suomi\_40–50-v.)

Kun sitten jäin työttömäksi, en ollut oikeutettu minkäänlaiseen sosiaaliturvaan, koska katsottiin, että työllistyn mieheni yrityksessä. Kirjanpidon mukaan yritys tuotti tappiota viimeisen viiden vuoden ajalta, joten mitenkä yritys olisi voinut työllistää minut? (N\_44\_Etelä-Suomi\_40–50-v.)



Haavoittuvassa asemassa oleva opiskelija pyrittiin kesällä työllistämään toimeentulotuen suuruista korvausta vastaan kaupungin palvelukseen. Konaistilannetta kuormittivat työkykyyn liittyvät rajoitteet, joiden sivuuttaminen sosiaalityöntekijän osalta johti kohtuuttomiin seurauksiin. Opiskelijan terveydellistä rajoitusta ei huomioitu, vaan hänet nähtiin työstä kieltäytyvänä työnhakijana. Käännyttämistoimenpiteestä kieltäytymisen sanktiona oli torjunta, sillä tuenhakija joutui oman onnensa nojaan.

Hän soitti maksusitoumuspyyntöni johdosta ja sanoi että kauppaan en mitään maksusitoumusta saa, mutta hänellä olisi minulle töitä. Ahdistuin töistä, sillä olinhan juuri palannut Suomeen, eronnut, ja kesämasenukseni oli taas tulossa, joten koin olevani aika uupunut. (sostt) huomasi nuivan asenteeni ja siitä alkoi hänen höykyttämisenä. Kyseessä oli kaupungin työllistämishankkeen projekti; opiskelijoille tarjottiin työtä 6 tuntia päivässä ja palkka olisi suurin piirtein siis toimeentulotuen suuruinen. (Kaikki normaali palkkaiset työt olivat jo menneet aiemmin keväällä.) Sanoin että palkkasta en tuihin lähde, mutta (sostt) hermostui ja alkoi huutaa, että kuule toimeentulotuki on sinun palkkasi, et sinä ilman rahaa siellä töitä tee, ja että tulevat työntantajat arvostavat aina sitä että on jotain tehnyt eikä vain maannut kotona. [...] Lisäksi hän uhkaili, että jos en mene heidän järjestämäänsä työhön, toimeentulotukeani leikataan 50 %. ”Milläs sitten maksat yli viidensadan vuokrasi jos saat vain 400 täältä?!” Hän oli erittäin tyyli, hyökkäävä ja halveksiva. Tein hänestä valituksen ja soitin myös sosiaaliammattilaiselle, joka sanoi että (sostt:n) käytös oli asiaton, ja että toimeentulotukea ei leikata 50 prosenttia vaan ensin harkinnanvaraisesti 20 % ja maksimissaan 40 %. (N\_59\_Etelä-Suomi\_20–30-v.)

Kuvatuissa käännyttämistilanteissa viranomaisen ja tuenhakijan tulkinnot tukeen oikeuttavista perusteista olivat ristiriitaisia. Käännyttäminen voisi olla aktivoinnin tapa, mikäli asiakkaan ominaisuuksia muokattaisiin positiivisella tavalla työmarkkina-aseman parantamiseksi. Aineiston perusteella seuraukset asiakkaalle olivat kuitenkin negatiivisia, koska tuenhakijan esittämiä tukeen oikeuttavia perusteita ei hyväksytty ja hänet yritettiin saada takaisin työmarkkinoille sivuuttamalla hänen subjektiviteettinsä. Käännyttäminen viestitti asiakkaalle väärän valinnan tekemisestä. Käännyttäminen muuttui siirräntäksi laajentamalla tuen saamisen kriteerit koskemaan koko perhettä. Käännyttämisen perusteena nähtiin olevan, että oma tai puolison ammatinvalinta toisi tuenhakijalle mukanaan laajennetun velvollisuuden huolehtia itsestään ja perheestään. Aineistossa tämä ilmeni niin, että taiteilijat ja yrittäjän puoliso tulkitettiin yrittäjiksi. Käännyttämi-

nen siirsi avustarvitsijan puolison elatuksen tai toimeentulotuen varaan, jolloin ongelma palautettiin takaisin asiakkaan ratkaistavaksi. Seurauksena oli puolisorippuvuutta tai torjunta. Yksilön oikeuksien ja mahdollisuuksien rajaaminen puolison kautta koettiin loukkaavaksi. Iältään käännyttämisen kohteeksi joutuneet olivat pääsääntöisesti 20–40-vuotiaita.

## Luokuttamisen aiheuttama siirräntä

Hänninen ja Karjalainen (2006, 170) pitävät siirräntää poiskäännyttämisen arkkityyppinä. He määrittelevät sen vaikeuksiin joutuneen ihmisen *siirtämisenä jonkin toisen tahon, kuten viranomaisen tai omaisen vastuulle*. Siirräntään voi liittyä myös *päätöksen viivyttäminen tai päätöksen siirtäminen*. Aineistossa siirräntän kokemukset liittyivät työmarkkinatuen tai työkyvyttömyyseläkkeen epäämiseen, tukipäätösten viipymiseen, opintotukioikeuden loppumiseen ja julkisen terveydenhuollon resurssiongelmiin.

Kirjoittajat kuvasivat avustuskäytäntöjen vaihtelevan toimisto-, kunta- tai henkilösidonnessa. Jonotusajat olivat pitkiä eikä virkamiehen vastaanotolle yrityksistä huolimatta päässyt. Neuvoja ei aina saanut ja ne saattoivat osoittautua virheellisiksi. Monen viranomaisen kanssa asioimiseen kuului, että osa asioista hoidettiin puhelimitse tai tapaamisissa. Suullisiin ohjeisiin tai päätöksiin ei voinut dokumenttien puutteesta vedota, joten ne eivät olleet pitäviä. Nämä eri tavoin vaihtelevat kriteerit ja olosuhteet olivat tulkittavissa portinvartioinniksi (vrt. Metteri 2004; Karjalainen 2004, 126).

Kävin joulukuun lopulla työvoimatoimistossa, mutta käyntiäni ei ole kirjattu minnekään. Tämä tuli ilmi Kelan kautta aika ikävällä tavalla. Nimittäin, kun siis sain lomautuslapun vihdoinkin helmikuun alussa, menin Kelaan täyttämään päiväraha-anomuksen. Kelasta vakuutettiin, että ”kaikki on kunnossa” ja jäin odottamaan rahaa, olinhan jo pitkään elänyt ystävältäni vippaamieni rahojen varassa ja osin hänen ruokkimanaankin. No, rahoja ei kuulunut, jolloin soitin Kelaan, ja anomusta luvattiin kiirehtiä. Jälleen hiljaiseloa, kunnes menin käymään Kelassa, ja sieltä kerrottiin, ettei anomusta oltukaan kiirehditty – päinvastoin, se oli pöydällä, koska työvoimapolitiittinen lausunto puuttui!! Sitä ei minulle kuitenkaan oltu voitu aiemmin kertoa, hakemushan oli ollut ”kunnossa”. Voitteko ymmärtää, että olin rahattomana, ja odotin rahoja tililleni joka päivä, mutta todellisuudessa asiaani ei oltu käsitelty lainkaan, vaikka minulle näin oli annettu ymmärtää. (M\_180\_Länsi-Suomi\_50–60-v.)

Viranomaisen päätös aikaansaa siirron, kun haettavana oleva tuki evätään asiakkaalta. Tuki ja apu on hankittava muualta. Siirto saattoi johtaa useiden asiantuntijalausuntojen hankkimiseen ja vuosikautia kestäviin valituskierteisiin. Kirjoittajat kuvasivat tätä luukuttamiseksi. Siirto saattoi johtaa myös epätarkoituksenmukaisen tuen hakemiseen. Tämän myötä alkuperäinen sosiaalinen riski muuttui haetun tukimuodon mukana toiseksi ja saattoi aiheuttaa myöhemmin sulkeumatilanteen.

Eläkehakemus hylättiin, ilman mitään korulauseita, tai jatko-ohjausta. Koska olin edelleen työkyvytön, ilmoittaudivin työnhakijaksi työkkäriin. Koska olin koko edellisen vuoden ollut sairauslomalla, ja harkinnanvaraisella sv-päivärahalla, ei työmarkkinatukea voitaisi maksaa kuin vasta 5 kk:n karenssin jälkeen. Työsäoloehto ei täytyisi. Tein kyllä jo alussa selväksi että olen edelleen työkyvytön, vaan ihme ja kumma se ei kuulemma häittäisi tuen maksamista. Ja kun olen luullut, että hakijan täytyy olla työkykyinen, ja työmarkkinoiden käytettävissä. (M\_22\_Länsi-Suomi 60-v.)

Siirräntä kosketti lähes kaikkia ja kaikenikäisiä kirjoittajia. Siirräntä aloitti poiskäännyttämisen prosessin ja sen seurauksena saattoi olla sulkeuma tai torjunta. Kun asiakkaan tilanne ei vastannut viranomaisen päätösvallassa olevan tuen kriteerejä, seurauksena oli kielteinen tukipäätös. Syynä saattoi olla puutteellinen hakemus, riittämätön diagnoosi tai lausunto tai jokin muu tekijä, jonka perusteella tuen epäämisestä johtuva siirräntä oli lainmukainen teko. Kirjoittajien kuvaamat siirräntän muodot johtuivat myös portinvartiointista. Siirräntän seurauksena tuenhakija siirrettiin epätarkoituksenmukaisen tuen, toimeentulotuen, puolison tai vanhempien varaan. Tyyppisimminkin siirto oli seurausta tarveharkinnasta, jolloin tuki evättiin puolison tulojen perusteella. Viranomaisen tekemä siirto saattoi tuenhakijan elämässä johtaa torjuntaan tai kaksoistorjuntaan. Siirräntä muuttui torjunnaksi, kun kielteisen päätöksen saanut henkilö ei osannut hakea tai ei kyennyt hakemaan apua muualta. Kun tarveharkintainen tuki siirsi tuenhakijan puolisonsa elätettäväksi, eikä tämä halunnut tai pystynyt kantamaan elatusvastuutaan, tuenhakija tuli torjutuksi kahteen kertaan.

## **Yhteiskunnan ulkopuolelle työntävä torjunta**

Torjunta määritellään jyrkimmäksi poiskäännyttämisen muodoksi (Hänninen & Karjalainen

2006, 170–171). Torjunnasta on kyse, kun työmarkkinoille pääsy katkeaa ja haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt joutuvat epävirallisen avun tai oman onnensa nojaan. Aineiston perusteella torjuntaan johtavat tilanteet kohdistuivat henkilöihin, jotka hakivat toimeentulotukea ja saivat kielteisen päätöksen.

Torjuntaan johtavia syitä olivat vaikeasti realisoitava omaisuus, laskennallinen ylijäämä tai velat ja muut suuret menot, kuten asumismenot, joita ei hyväksytty tukeen oikeuttavina menoina (ks. myös Määttä 2010, 28 30). Torjutuksi tulleet henkilöt saattoivat kärsiä useasta sosiaalisesta riskistä. Taustalla saattoi olla työkyvyttömyyttä ja työttömyyttä ja näiden lisäksi velkaantumiseen johtaneita taloudellisia vaikeuksia. Kasautuneet ongelmat johtivat torjuntaan, koska toimeentulotukea ei myönnetty velkojen maksuun. Haavoittuvassa asemassa olevalle henkilölle kielteinen päätös oli kohtalokas.

Oon aatellu, että otan 10 000 €:n pikalainoja ja ku rahat sitte loppuu, jos tilanne on sama (ja onkin) niin sitte meen mullan alle. Ei oo paljon vaihtoehtoja. Haluan ottaa lainan, ettei nyt tarvii lähteä mullan alle. Sais jatkoajan. Älä säikähä, tämä on totta! En oo sekasi enkä lähe sairaalaan, tän takia, sillo loppu tulis jo ennen sitä. Haluan yrittää jaksaa ja pärjätä niin pitkälle kun mahdollista. Lasten takia. (N\_144\_Itä-Suomi\_40–50-v.)

Terveysten heikentymisestä ja menettämisestä seurasi työllistymisongelmien aiheuttamaa tukiriippuvuutta. Tuen tarve johti siirtämiseen tukimuodolta toiselle, sulkeumatilanteisiin ja tuen epäämiseen tarveharkinnan perusteella. Torjutuksi tulleet tuenhakijat olivat käyttäneet kaikki itsellään ja perheellään olevat elatusmahdollisuudet ennen viimesijaisen tuen hakemista. Pienetkin menolisäykset olivat kohtalokkaita, koska taloudellista liikkumavaraa ei ollut. Pienituloisilla eläkeläisillä lääkekulut johtivat taloudelliseen ahdinkoon, koska lääkekulut korvattiin toimeentulotuesta vasta kuitteja vastaan. Käytäntö pakotti tekemään valintoja ruoan ja lääkkeiden oston välillä. Vakavista mielenterveydellisistä ongelmista kärsivät olivat vaarassa jäädä heitteille ilman tukiverkoston apua, koska he eivät yksin selvinneet monimutkaisessa tukijärjestelmässä.

Aiemmin, kun olin jatkuvasti sairaana, aina tulivat uudet lääkkeet. Meni täysin yli voimieni, kun piti sairaana mennä pankkiin, viedä resepti ja lasku sosiaalitoimistoon, josta korvaukset tulivat jossain vaiheessa pankkitililleni. Vähän maitorahaa jäi. Lopulta olin

aivan uupunut paitsi sairauksieni takia, myös kun en olisi jaksanut tätä ramppaamista. Puhuin kyllä erään seurakunnan diakonin kanssa tilanteestani, mutta hän ei neuvonut, enkä itse ymmärtänyt hakea apua seurakunnan diakoniatuomistosta, josta sitä olisin kenties saanut. (N\_122\_Länsi-Suomi\_70-v.)

Läheiset asioivat naisen kanssa ja puolesta virastossa, jotta asioita saatiin korjattua. Läheiset onnistuivat jopa hoitamaan työvoimatoimistosta työmarkkinatukea kahdeksi viikoksi valtakirjalla, mutta sen ajan loppuun mennessä nainen ei ollut itse kyennyt hoitamaan asiaa ja putosi taas tuelta. Läheiset soittivat kriisityöryhmälle havaittuaan, että nainen ei kyennyt huolehtimaan asioistaan, käyttäytyi täysin epänormaalisti eikä naisen asunto ollut asumiskelpoisessa kunnossa. Kriisityöryhmä kävi katsomassa naista ja totesi, että perusteita sairaalahoitoon ei ole. Toisella käynnillä saman kuukauden sisällä nainen vietiin mielisairaalaan. Hän oli päässyt niin pahaan kuntoon, että yhtäjaksoista laitoshoittoa tarvittiin kaksi ja puoli vuotta ennen kuin hän oli avohoitokunnossa. (N\_146\_Länsi-Suomi\_30–40-v.)

Torjuntaa edelsi tyypillisesti sulkeuma tai siirräntä. Torjutuksi tulleet olivat yrittäjiä, taiteilijoita, velkaantuneita, fyysisten ja psyykkisten syiden vuoksi työkyvyttömiä henkilöitä tai opiskelijoita, jotka eivät selvinneet opintotuen tai pienten tulojen ja perusturvan yhdistelmällä kuluistaan. Perhesuhteet määrittivät poiskäännyttämisen kokemusta. Toimeentulotukea hakeva työikäinen ja parisuhteessa elävä henkilö siirrettiin ensisijaisesti puolison elatuksen varaan, mutta yksinäinen henkilö tuli torjutuksi ja joutui oman onnensa tai epävirallisen avun varaan. Torjunta näyttäytyi väkivaltaisimpana poiskäännyttämisen muotona, sillä se saattoi muodostua lähtölaukaukseksi tilanteen jatkuvalle huononemiselle, köyhtymiselle ja syrjäytymiselle. Viimeisen virallisen oljenkorren pettäminen saattoi sysätä avuntarvitsijan yhteiskunnan ulkopuolelle.

## Poiskäännyttämisen mallista poiskäännyttämisen kehäksi

Hännisen ja Karjalaisen (2006) mukaan poiskäännyttämisen muodot määrittyivät vaikeusasteen mukaisesti sulkeumasta käännetykseksi, siitä siirräntäksi ja vakavimmassa muodossaan torjunnaksi. Tässä tutkimuksessa lähtökohdaksi asetettiin poiskäännyttämisen tulkinta sen perusteella, millaisia seurauksia sillä oli asiakkaan elämään. Viranomaisen tekemä toimenpide, kuten etuuspäätös, saattoi yhden asiakkaan kohdalla johtaa siirräntään, toisen kohdalla sulkeumaan ja kolmannen kohdalla torjuntaan. Seuraukset

riippuivat asiakkaan kokonaistilanteesta. Näistä tulkinnallisista lähtökohdista käsin poiskäännyttämisen muotojen järjestys ja vakavuusasteet erosivat Hännisen ja Karjalaisen mallista.

Aineiston mukaan ensimmäisenä koettu ja lievin poiskäännyttämisen muoto oli siirräntä. Siirräntä oli ratkaisevin vaihe, sillä se oli tyypillisesti ensimmäisenä koettu poiskäännyttämisen muoto. Siirräntän jälkeen tarjolla olevat vaihtoehdot ja tehdyt valinnat määrittivät poiskäännyttämisen kokonaisvaikutuksia. Kun tuenhakija ei saanut ensisijaista etuuttaan hyväksytyksi, kielteinen päätös kannusti hakemaan muita vaihtoehtoja. Siirto saattoi pakottaa turvautumaan toiseen tukimuotoon, puolison elatukseen tai toimeentulotukeen. Mikäli siirräntän seurauksena haetun toisen etuuden saamisen kriteerit eivät täyttyneet, tilanne johti sulkeumaan tai torjuntaan.

Sulkeuma seurasi tyypillisesti siirräntää, joten se ei ollut ensimmäinen eikä lievin poiskäännyttämisen muoto. Hänninen ja Karjalainen mukaan on kyse sulkeumasta, kun henkilö määritteli työttömäksi työnhakijaksi, vaikka työtä ei ole tarjolla. Sulkeumatilanteita he eivät määritelleet sen tarkemmin, jolloin muille tulkinnoille jäi tilaa. Tässä tutkimuksessa sulkeuma syntyi tilanteessa, jossa viranomaisen antama kielteinen tukipäätös rajasi muita avun saamisen mahdollisuuksia. Sulkeuma johti usein umpikujaan, koska vaihtoehtoisten tukimuotojen kriteerit täyttyivät tuenhakijan kohdalla vain osittain. Vaihtoehtoiset tukimuodot olivat yleensä pakkovalintoja, sillä kielteinen tukipäätös kohdistui etuuteen, joka vastasi parhaiten tuenhakijan tilannetta. Sulkeuma saattoi vaikeuttaa kirjoittajien elämän valintoja niin laajasti ja pitkäkestoisesti, että lopputuloksena oli torjunta.

Hännisen ja Karjalaisen (2006, 172) mukaan käännettämisen pyrkimys on muokata avunhakijaa tai hänen käyttäytymistään niin, että hän sopisi paremmin järjestelmän toimintalogiikkaan. Hei eivät pitäneet sitä negatiivisena silloin, kun käännettäminen esimerkiksi kannusti työtöntä ryhtymään yrittäjäksi. Aineiston perusteella käännettäminen tarkoitti tuenhakijan kokonaistilanteen sivuuttamista ja virheellistä tulkintaa yrittäjyydestä. Viranomaiset ”kannustivat” yrittäjäksi laajentamalla yrittäjyyden koskemaan niin freelancer-taiteilijoita kuin yrittäjien puolisoitakin. Käännetyksen seurauksena avuntarvitsija suljettiin pois tuen piiristä, jolloin apua oli haettava muualta. Käännettäminen johti siir-

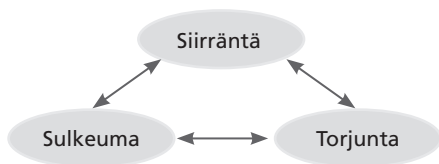


räntään, sillä se siirsi tuenhakijan toisen tuen tai avuntarjoajan puoleen. Näillä perusteilla käännäminen näytti olevan osa siirrantää, ei erillinen poiskäännyttämisen vaihe.

Vakavin poiskäännyttämisen muoto oli sekä Hännisen ja Karjalaisen että tämän artikkelin aineiston perusteella torjunta. Kaikki muut poiskäännyttämisen muodot eli sulkeuma, käännäminen ja siirrantä saattoivat johtaa torjuntaan. Torjunta kohdistui erityisesti toimeentulotuen hakijoihin, jotka saivat kielteisen päätöksen. Monet kirjoittajat joutuivat täydentämään ensisijais- ta tukimuotoaan toimeentulotuella, joten altistuminen torjunnan kokemukselle oli yleistä. Torjunnasta muodostui usein kulminaatiotoimenpide, joka sysäsi haavoittuvassa tilanteessa olevan henkilön kaiken virallisen avun ja tuen ulkopuolelle tai oman onnensa nojaan.

Kirjoittajien kuvaamat poiskäännyttämistilanteet muodostuivat yleensä monien eri vaiheiden yhdistelmästä. Yksi palvelujärjestelmäkohtaaminen saattoi aiheuttaa sekä siirron että sulkeuman ja näiden lopputuloksena torjunnan. Vain yhden poiskäännyttämismuodon sisältäviä kokemuksia ei kirjoittajien kuvauksista löytynyt. Poiskäännyttämisen muodot siis kerjuuntuvat, mutta eri tavoin kuin Hännisen ja Karjalaisen mallissa.

Poiskäännyttämisen mallin voisi rakentaa uudelleen siirrantän, sulkeuman ja torjunnan varaan. Nämä kolme poiskäännyttämisen muotoa näyttivät usein liittyvän toisiinsa ja rakentuvan *poiskäännyttämisen kehäksi* (kuvio 1). Siirrantä saattoi johtaa sulkeumaan tai torjuntaan, mutta myös sulkeuma saattoi johtaa siirrantään tai torjuntaan, samoin kuin torjunta siirrantään tai sulkeumaan. Jotkut kirjoittajat olivat apua hakies- saan kokeneet kaikki poiskäännyttämisen muo- dot.



Kuvio 1. Poiskäännyttämisen kehä (AM)

## Poiskäännyttämisen institutionaaliset mekanismit ja subjektiiviset seuraukset

Poiskäännyttämisen kokemus muotoutui monen eri tekijän yhteisvaikutuksena. Asiakkaan kokonaistilanne, kohtaaminen viranomaisen kanssa, etuuksiin liittyvät kriteerit ja palvelujärjestelmän toimintaan liittyvät lainalaisuudet muovasivat poiskäännyttämisen seurauksia. Poiskäännyttämisen määrittäminen näiden tekijöiden yhteisvaikutuksena, mutta niiden taustalla oli havaittavissa myös erilaisia institutionaalisia mekanismeja. Aineiston perusteella löytyi kahdenlaisia.

Perusturvan varaan joutuneiden kohdalla ensimmäinen palvelujärjestelmäkohtaaminen oli merkittävä. Viranomaisen tekemä tuki- päätös, diagnoosi tai lausunto määrittäi sitä seuraavia myöhempiä päätöksiä. Mikäli diagnoosi oli asiakkaan kannalta puutteellinen tai virheellinen, siihen oli vaikeaa, ellei mahdotonta saada muutosta. Annetun lausunnon perusteella tuki tai etuus myönnettiin tai evättiin, koska viranomaiset toimivat kirjallisten päätösten perusteella. Tämän voi sanoa lisäävän asiantuntijoiden valtaa, sillä heidän lausuntonsa perusteella määräytyy tuenhakijan kohtalo. Yksi puutteellinen tai virheellinen lausunto saattoi johtaa pitkään prosessiin, joka vaati korjautukseen valituksia ja lukuisia uusia asiantuntijalausuntoja, joutumiseen epätarkoituksenmukaisen tuen piiriin tai kaiken tuen ulkopuolelle. Näitä poiskäännyttämisen vaiheita määritteleviä sidoksia, joissa annettu lausunto tai etuuspäätös determinoi myöhempiä, voi kuvata *polkuriippuvuuden* käsitteen avulla. (Pierson 2004, 18–19; Djelic & Quack 2007).

Toinen poiskäännyttämiseen vaikuttava institutionaalinen mekanismi oli tarjolla olevan avun *pirstaloituminen*. Poiskäännyttämistä aiheuttava pirstaloituminen syntyi monissa paikoissa asioimisen sekä päätösten toimipaikka- tai työntekijäkohtaisen vaihtelun seurauksena. Perusturvan tukijärjestelmä on rakennettu niin, että eri tukimuotoja on haettava eri paikoista. Monessa paikassa asioimiseen pakottaa myös ensisijaisen etuuksien heikko taso; ensisijaisten etuuk- sien lisäksi joudutaan usein hakemaan viime- sijais- ta etuutta eli toimeentulotukea. Tyypillisesti kirjoittajat asioivat monessa eri virastossa, mikä vaati monenlaista asioimisosaamista ja kykyä vastata vaihteleviin vaatimuksiin. Apua saadak- seen tuenhakijan tuli tietää oikeutensa, sillä oi-

keutta apuun tai tukeen ei ollut, ellei avuntarvitsija itse kyennyt sitä osoittamaan. Viranomaiset eivät olleet tekemisissä keskenään, jolloin asiakkaan tuli osata ja jaksaa toimittaa vaaditut asiakirjat eri paikkoihin. Tämä koettiin luukuttamisena erityisesti tilanteissa, joissa viranomaisella oli pääsy samoihin tietoihin, jotka asiakasta vaadittiin toimittamaan kirjallisesti. Viranomaisten toiminnan motiiviksi kirjoittajat kokivat kunnan tai muun instituution rahojen säästämisen, ei avuntarvitsijoiden puolustamisen. Portinvartiointiksi tulkittavissa oleva toiminta synnytti epäluottamusta muita vastaavassa tilanteessa olevia ja koko tukijärjestelmää kohtaan.

Pirstaloitumisen seurauksena on, että kokonaiskuvaa avuntarvitsijan tilanteesta ei synny mihinkään. Avun ja tuen saaminen on hajautettua ja vaikeasti tavoitettavaa, jolloin se itsessään sulkee asiakkaita ulkopuolelle. Tukijärjestelmässä ja tuen myöntämisen keinoissa on poissulkevia mekanismeja, joita vahvistavat tukipäätösten polkuriippuvuus ja tarjolla olevan avun pirstaloituminen. Asiakkaan lisäksi toimeenpanovaltaa käyttävät viranomaiset voi nähdä sektoroitumisen, pirstaloitumisen ja polkuriippuvuuden uhreina. Kun päätösvalta eriytyy eri luukuille, päätöksen tekijälle ei muodostu kokonaiskuvaa tuenhakijan tilanteesta. Päätöksen joutuu tekemään olemassa olevan aineiston, kuten kirjallisen hakemuksen perusteella. Asiakkaita tavataan harvoin kasvokkain eikä sektoreiden välistä vuorovaikutusta ole riittävästi. Tilanne ei jätä mahdollisuuksia tulkinnoille, vaan pakottaa toimimaan olemassa olevien, puutteellistenkin tietojen perusteella.

Poissulkemista ei kuitenkaan tule nähdä kasvottoman järjestelmän aikaansaannoksena, sillä se rakentuu viranomaisten toiminnan tulokseksi. Laki määrittelee tuen perusteet, mutta viranomaisten päätöksellä syntyy oikeus apuun tai tukeen tai perusteet sen epäämiselle. Viranomaisella on omalta osaltaan mahdollisuus ja valta toimia poiskäännyttämistä ja syrjäytymistä vastaan tai vahvistaa niitä, koska ”valta on niillä, joilla on mahdollisuus asettaa toisten toiminnalle omasta näkökulmastaan järjestystä tuottavia sääntöjä ja rajoituksia” (Juhila 2006, 80).

Perusturvan varaan joutuminen altistaa poiskäännyttämiseksi, koska se pakottaa toimimaan pirstaloituneen palvelujärjestelmän kanssa. Riskitilanteeseen joutuneet tulivat entistä riippuvaisemmiksi työkyvystään, puolisoistaan, perheistään, ystävistään, toimeentulotuesta ja niiden pettäessä epävirallisesta avusta. Seurauksena on vastuun siirtyminen enenevässä määrin tuenhakijalle itselleen. Tilanne kyseenalaistaa perustuslain lupauksen huolehtia kansalaisista elämän riskitilanteissa, koska tukea tarvitsevan henkilön on osoitettava oikeutensa tukeen ja koska tuenhaakuun liittyvä byrokratia, tarveharkinta, portinvartiointi ja luukuttaminen vaikeuttavat avun ja tuen saamista. Kaikilla perusturvan varaan joutuneilla ei ole kykyä huolehtia oikeuksistaan, jolloin haavoittuvassa asemassa olevilla on suuri riski joutua kaiken avun ulkopuolelle. Tukea tarvitsevan hylkääminen avun ulkopuolelle tai vastuunkannon vaatiminen tilanteessa, jossa siihen ei ole edellytyksiä, on lainmukaisesta päätöksestäkin huolimatta heitteillejättö.

## KIRJALLISUUS

- Alasuutari, Pertti: Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino, 1999.
- Djelic, Marie-Laure & Quack, Sigrid: Overcoming path dependency: path dependency in open systems. *Theory and Society* 36 (2007): 2, 161–186.
- Haapola, Ilkka: Köyhyyden kynnyksellä. Toimeentulouden dynamiikka 1990-luvun Suomessa. Helsinki: Kela, 2004.
- Hannikainen-Ingman, Katri & Hiilamo, Heikki & Honkanen, Pertti & Kuivalainen, Susan & Moisio, Pasi: Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. *Nettityöpapereita* 33.

- Helsinki: Kela, 2012.
- Hiilamo, Heikki & Kangas, Olli & Manderbacka, Kristiina & Mattila-Wiro, Päivi & Niemelä, Mikko & Vuorenkoski, Lauri (toim.): Hyvinvoinnin turvaamisen rajat. Näköaloja talouskriisiin ja hyvinvointivaltion kehitykseen Suomessa. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2010.
- Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko: Tarve harkinnassa. Teoksessa: Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lehtelä, Kirsi-Marja (toim.): Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Helsinki: Stakes, 2006.

- Juhila, Kirsi: Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Tampere: Vastapaino, 2006.
- Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti: Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 61/2008. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2008.
- Kauppinen, Timo M. & Saikku, Peppi & Kokko, Riitta-Liisa: Työttömyys ja huono-osaisuuden kasautuminen. Teoksessa: Vaarama, Marja & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2010.
- Karjalainen, Jarno & Moisio, Pasi: Kannustin- ja byrokratialoukut suomalaisessa sosiaaliturvassa. Teoksessa: Vaarama, Marja & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2010.
- Karjalainen, Jouko: Toimeentulotuen myöntämiskäytännöt ja tilannekohtainen päätöksenteko. Teoksessa: Hiilamo, Heikki & Karjalainen, Jouko & Kautto, Mikko & Parpo, Antti (toim.): Tutkimuksia 139. Helsinki: Stakes, 2004.
- Kerätär, Raija & Karjalainen, Vappu: Pitkäaikaistyöttömillä on runsaasti hoitamattomia mielenterveyshäiriöitä. Suomen Lääkärilehti 65 (2010): 45, 3683–3690.
- Kuivalainen, Susan: Kestääkö suomalainen vähimmäisturva pohjoismaisen vertailun? Vertaileva analyysi vähimmäisturvan tasosta ja sen köyhyyttä ehkäisevästä vaikutuksesta neljässä Pohjoismaassa 1990–2005. Yhteiskuntapolitiikka 75 (2010): 4, 377–388.
- Metteri, Anna: Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden yhdistyksen YTY ry., 2004.
- Moffit, Robert: Welfare reform: the US experience. Working paper 2008: 13. Uppsala: IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation, 2008.
- Moisio, Pasi: Tulerojen, köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. Teoksessa: Vaarama, Marja & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2010.
- Määttä, Anne: Toimeentulotuen väliinputoajat. Janus 2010: 1, 20–34.
- Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Avauksia 47/2011. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2011.
- Pierson, Paul: Politics in Time. History, institutions and social analysis. New Jersey: Princeton University Press, 2004.
- Poutanen, Veli-Matti: Sosiaaliturvapolitiikka. Teoksessa: Niemelä, Pauli (toim.): Hyvinvointipolitiikka. Helsinki: Sanoma Pro Oy, 2010.
- Ridzi, Frank & London, Andrew S.: "It's Great When People Don't Even Have Their Welfare Cases Opened": TANF Diversion as Process and Lesson. Review of Policy Research 23 (2006): 3, 725–743.
- Room, Graham & Britton, Nick: The dynamics of social exclusion. International Journal of Social Welfare 15 (2006): 4, 280–289.
- Schram, Sanford F. & Soss, Joe & Houser, Linda & Fording, Richard C.: The Third level of US welfare reform: governmentality under neoliberal paternalism. Citizenship Studies 14 (December 2010): 6, 739–754.
- Särkelä, Riitta & Eronen, Anne (toim.): Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry., 2007.

## INTERNET-LÄHTEET

- Hellsten, Katri: Kaikille mahdollisuus terveelliseen ja turvalliseen elämään? Esitelmä "Terveysterot hyvinvoinnin haasteena" -seminaarissa 1.2.2007. [http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/020307151409PN/\\$File/Hellsten010207.pdf?openElement](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/020307151409PN/$File/Hellsten010207.pdf?openElement) (Luettu 17.5.2011)
- Koistinen, Pertti: Sata-komitean sokea piste. Sosiaalitieto-lehden kolumni 17.11.2009. Helsinki: Huoltajasäätiö. [http://www.sosiaalitie-to.fi/lehti/?ARTIKKELI\\_NUM=49042](http://www.sosiaalitie-to.fi/lehti/?ARTIKKELI_NUM=49042) (Luettu 19.4.2011)
- Perustuslaki (731/1999). <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>. Poimittu 2.9.2011
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Tulonjakotilasto [verkkojulkaisu]. Pienituloisuus 2009. Perusturvan varassa elävien pienituloisuus. Helsinki: Tilastokeskus. [http://www.stat.fi/til/tjt/2009/02/tjt\\_2009\\_02\\_2011-01-26\\_kat\\_003\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tjt/2009/02/tjt_2009_02_2011-01-26_kat_003_fi.html) (Luettu 12.5.2011)
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Tulonjakotilasto [verkkojulkaisu]. Subjektiiivinen toimeentulo 2009. Helsinki: Tilastokeskus. [http://tilastokeskus.fi/til/tjt/2009/01/tjt\\_2009\\_01\\_2010-12-29\\_tie\\_001\\_fi.html?ad=notify](http://tilastokeskus.fi/til/tjt/2009/01/tjt_2009_01_2010-12-29_tie_001_fi.html?ad=notify) (Luettu: 17.8.2011).

## SUMMARY

*Anne Määttä: Diversion from basic security: clients' experiences (Perusturvan poiskäännytyt)*

People exposed to social risks and unable to manage their everyday lives expect to get the help they need through social security. However this help is not always forthcoming. The interventions offered may be inadequate or inappropriate; in the worst case they may even exacerbate the client's situation. Sometimes the individual who is in need of help is refused any support and assistance.

This article examines social risk situations in which clients in need of help are refused basic security benefits. The dataset consists of 112 written accounts describing situations of diversion. Using the method of theory-driven content analysis, the focus is on applicants' experiences of being diverted from basic security. Based on these examples the article provides an assessment and elaboration of the model of diversion described by Hänninen and Karjalainen (2006). No such systematic analysis has been undertaken before. The results suggest that the diversion model proposed by Hänninen and Karjalainen can be broken down

into the components of devolution, closure and rejection, which are often closely interwoven into a circle of diversion. Devolution may lead to closure or rejection, but closure may also lead to devolution or rejection, and rejection may lead to devolution or closure. The seeking of assistance may also develop into a succession of diversion situations.

The experience of diversion depends on the client's overall situation, their interaction with the social welfare officer, the criteria for benefit eligibility and the rules governing the service system. There are also other underlying mechanisms of exclusion at play, such as path dependency related to benefit decisions and fragmentation of the support available. The people exposed to a social risk situation on account of these diversion factors will become increasingly dependent on their work capacity, spouses, families, friends, social assistance and, where these fail, informal help. Due the faults and shortcomings of the support system, people in need of help are increasingly left to their own devices.

**Keywords:** basic security, diversion